

BOG 2004(03)28

Résumé du rapport de l'examen externe de l'initiative de programme

Gestion communautaire des ressources naturelles (GCRN)

présenté au Conseil des gouverneurs du CRDI
en mars 2004

Examineurs :

Julian Gonsalves, Ph.D.
Consultant en agronomie et gestion des ressources naturelles (Inde)

Lorelei Mendoza, Ph.D.
Professeure d'économie à l'université des Philippines

Résumé préparé par la Section de l'évaluation

EXAMEN EXTERNE DE L'INITIATIVE DE PROGRAMME GESTION COMMUNAUTAIRE DES RESSOURCES NATURELLES (GCRN)

RÉSUMÉ

Objectifs de l'IP

1. En dépit des meilleures intentions des gouvernements nationaux d'Asie d'œuvrer à la conservation des ressources naturelles en se faisant charge de leur protection, la dégradation des ressources s'est poursuivie. Cette détérioration affecte les moyens de subsistance et dilapide la richesse au détriment des générations futures. Aussi, de nombreux gouvernements optent pour une décentralisation où la gestion des ressources naturelles est dévolue aux paliers inférieurs de gouvernement et aux collectivités locales sans trop savoir comment s'appuyer sur des modèles applicables à ces échelons. L'IP GCRN du CRDI a été conçue pour contrer la dégradation des ressources naturelles et s'attaquer aux problèmes de la pauvreté rurale dans les régions montagneuses, les hautes terres et les zones côtières de l'Asie du Sud, de l'Est et du Sud-Est.
2. GCRN a pour objectif de promouvoir et de transférer des innovations sur le plan technique, méthodologique et analytique et d'ordre social, institutionnel et politique pour une utilisation plus productive, équitable et durable des ressources naturelles par des collectivités résidant dans des écosystèmes exposés à des agressions environnementales et à la dégradation des milieux de vie en Asie. L'initiative poursuit les objectifs particuliers suivants :
 - 2.1. Identifier et analyser les ressources et les moyens de subsistance locaux sur lesquels pèsent les plus lourdes menaces en distinguant les micros et macro-facteurs qui causent la dégradation, ainsi que les répercussions différentes qu'une telle dégradation est passible d'avoir sur les femmes et les hommes;
 - 2.2. Mettre au point de nouvelles technologies ou des adaptations de systèmes locaux qui rendent plus productive et viable l'utilisation de ressources gérées par des intérêts privés ou publics à l'échelon des collectivités locales;
 - 2.3. Améliorer ou constituer des institutions chargées de l'évaluation, de la gestion et de la surveillance de l'utilisation des ressources naturelles au niveau local;

- 2.4. Élaborer de nouveaux mécanismes et processus de planification des ressources, accès à l'information, cogestion et interaction politique entre les collectivités locales et les divers paliers de gouvernement;
- 2.5. Comparer et échanger les enseignements et l'expérience retirés de la mise en œuvre de GCRN entre les collectivités, les institutions de recherche et les organismes gouvernementaux résidant dans la région et au Canada.

Méthodologie de l'examen

3. Le recueil de données s'est appuyé sur plusieurs méthodes : un examen des documents, des entretiens avec le personnel et l'équipe chargés de l'initiative de programme, un sondage virtuel auprès des directeurs de projet et des visites de terrain sur quatre sites représentatifs de l'action de GCRN dans les régions montagneuses, les hautes terres et les zones côtières. Les sites choisis étaient en outre représentatifs de l'atteinte des objectifs fixés. Un échange de messages électroniques a permis d'interroger les collaborateurs et partenaires de GCRN. Plus d'une douzaine d'individus, y compris les représentants des organismes donateurs et des universitaires, ont été contactés par courriel.

Constatations

4. L'IP a fait des **progrès** de tout premier ordre dans le domaine de la recherche sur la gestion des ressources naturelles. L'IP compte des sites de projet dans onze pays, en atteignant une diffusion géographique et une ampleur notables. Les projets implantés dans des écosystèmes variés ont été établis avec succès en favorisant la gestion communautaire en milieu forestier et côtier, la gestion de l'eau douce et la politique de gestion des ressources, entre autres.
5. Le CRDI a très opportunément mis l'accent sur une **recherche-action de proximité** à cause du besoin de démontrer que d'autres démarches pouvaient se substituer à une gouvernance exercée du sommet à la base (plan directeur). Entreprise en collaboration avec une large représentation d'intervenants, la recherche-action a témoigné de la validité du concept. La recherche de proximité s'est avérée un mécanisme puissant et capable d'influer sur les décideurs, les pouvoirs locaux et les donateurs :
 - 5.1. La recherche de proximité est souvent le pôle d'attraction autour duquel le maillage national prend place. Tel est le cas de la province de Ratanakiri au Cambodge, où les techniques participatives de l'aménagement territorial et du plan trouvent aujourd'hui application à

l'échelle du pays avec le soutien de l'agence suédoise (SIDA) et du PNUD.

- 5.2. Dans le cas d'un projet de recherche en foresterie sociale mené dans la province de Kampot, au Cambodge, le gouverneur provincial a donné en 2001 son aval à une réglementation dans ce domaine et la collectivité locale a ébauché des plans de gestion qui devraient recevoir la sanction officielle au début de 2004. Les membres de la collectivité peuvent démontrer, données à l'appui, que la régénération du milieu forestier est bien engagée, qu'une part de leurs revenus provient désormais de produits non ligneux et que parallèlement au reboisement, les flux de substances nutritives vers les rizières limitrophes ont produit des rendements supérieurs de 1 à 1,5 tonnes.
6. L'IP a eu soin d'élargir son action à une grande **diversité** de sites -- forêts communautaires, mangroves, terrains de parcours, étendues d'eau douce et pêches côtières et hauts plateaux -- qui, tous, offrent d'amples occasions d'apprentissage se prêtant à une synthèse croisée pertinente.
7. En dépit de la multiplicité et de la diversité de ses actions (qui en recherche sur la GRN sont considérés comme des attributs positifs), l'IP a réussi à mettre en place un **programme** régional. La conformité aux objectifs de l'IP est, d'une manière générale, très forte. Le prospectus et la programmation GCRN dans leurs phases différentes demeurent pertinents et solidement ancrés et ils reflètent les besoins des partenaires. Les partenaires sont véritablement **partie prenante** du programme GCRN et de ses démarches. L'usage des langues locales contribue de façon essentielle à ce sentiment d'appartenance.
8. GCRN reconnaît **la nature à long terme** de son travail et est résolue à appuyer ses partenaires plutôt à long qu'à court terme. Presque tous les partenaires peuvent compter sur un financement du CRDI s'échelonnant sur deux ou trois phases. Cette continuité permet aux projets de consolider les enseignements retirés et de déplacer l'accent d'un aspect à un autre.
9. L'IP a financé un ample éventail de **publications**. Leur diversité reflète d'ailleurs les contextes, besoins, priorités et compétences qui diffèrent d'un pays à l'autre. L'initiative du Cambodge est plus avancée de par la valeur de l'approche de la communication adoptée, laquelle exploite des médias multiples (affiches, études de cas, CD-ROMs et un atelier national) La création de sites Web de la part de GCRN et de ses partenaires en vue d'un échange d'informations est fort utile.
10. L'IP GCRN s'est instituée elle-même comme une source majeure d'**informations** et commence à utiliser ses publications efficacement et à-propos pour favoriser parmi les chercheurs, les professionnels du

développement et les autorités locales un échange des expériences vécues sur le terrain. La gestion des ressources côtières aux Philippines est un des projets, peu nombreux, qui ont pris en compte le besoin d'utiliser des documents didactiques et promotionnels à l'échelon communautaire. D'une façon plus générale, les publications ne desservent pas les collectivités à proprement parler. Sans des énoncés de politique adéquats, GCRN manque une importante occasion de transmettre des messages clés aux décideurs. Les ateliers instituant un dialogue sur les politiques, mis à l'essai dans le cadre d'un projet GCRN mené par l'Institut international pour la reconstruction rurale (IIRR), sont un autre moyen de sensibiliser les décideurs et les amener à inclure des perspectives locales dans leurs politiques.

11. GCRN a également introduit avec succès des « **ateliers de rédaction** », c.-à-d. des activités de développement de capacités qui donnent l'occasion de parfaire les aptitudes en matière de rédaction de rapports de recherche, d'analyse et d'exposition dans un processus faisant appel à l'examen par les pairs. L'IIRR aux Philippines, l'initiative d'Étude de cas au Cambodge et le projet de lagon à Hue ont tous mis à profit les « ateliers de rédaction » de façon très créative et à des fins différentes.
12. Le fait d'avoir réussi à amener les partenaires à **s'approprier les approches préconisées par GCRN et à en reconnaître la valeur** est une des réalisations les plus remarquables du programme. Les équipes de recherche ont désormais saisi pleinement et acquis une compréhension commune des concepts et des applications des principes GCRN, bien que leurs définitions et le cadre soient tributaires du contexte.
13. GCRN a délibérément orienté son **choix des pays et des institutions de recherche**, en donnant la priorité à ceux qui n'avaient jamais bénéficié auparavant d'une aide à la recherche. Au début, l'IP a souvent associé à son travail des institutions de recherche plus que modestes dans des pays à économie en transition. L'IP a fait appel à toute une gamme **d'approches novatrices afin de favoriser les capacités de recherche individuelles et organisationnelles**, y compris la formation, le mentorat, l'examen de la recherche par les pairs, les petites subventions, l'amélioration des infrastructures de technologie de l'information et l'engagement stratégique des institutions du Nord.
14. La sensibilisation aux questions de genre, l'interdisciplinarité, l'examen de la recherche par les pairs et le travail d'équipe qui ont caractérisé la plupart des projets visités suggèrent une grande efficacité des efforts orientés vers le **renforcement des capacités**. Les chercheurs signalent que GCRN a contribué à leur acquisition d'habiletés conceptuelles et méthodologiques et à leur capacité de diffusion des résultats de la recherche, de gestion de la recherche et de conduite et facilitation de groupes à planifier et organiser la recherche. Les partenaires ont fait également état d'une influence exercée

sur les capacités organisationnelles se traduisant par une amélioration en ce qui a trait à la planification, au suivi et à l'évaluation, ainsi qu'au plan de la gestion de la recherche qui les élevait au rang de centres d'excellence dans le domaine de la recherche sur la GCRN ou de la formation. Parmi les exemples de renforcement des capacités qui ont été signalés, mais dans une moindre mesure, citons la documentation des constatations de la recherche et la mobilisation de fonds.

15. Les **innovations méthodologiques** constituent une part importante des efforts de renforcement des capacités de GCRN. L'initiative de programme a su décliner des projets qui faisaient une grande place à l'analyse sociale et sexospécifique, aux communications participatives pour le développement, aux systèmes d'information des intervenants, à l'élargissement et au dimensionnement des processus et des pratiques, aux outils du réseautage et de la communication et à l'évaluation du développement des capacités organisationnelles. Le suivi et l'évaluation participatifs continuent d'être une composante importante de certains efforts de recherche.
16. Les examinateurs ont constaté que les équipes de recherche GCRN ont mis fortement et constamment l'accent sur les **méthodes participatives**. À Hong Ha (Vietnam), les processus de recherche participative ont permis d'exercer un leadership donnant des résultats plus durables que les innovations technologiques auxquelles ils étaient associés.
17. Les projets GCRN ont donné **matière à des cours** universitaires. Par exemple :
 - 17.1. À l'université de Colombie-Britannique, dans chacun des quatre cours administrés par Internet, un manuel sur CD-ROM présente les études de cas de plusieurs projets GCRN. Plusieurs chargés de cours d'universités situées au Vietnam, aux Philippines, au Laos, au Népal, en Chine et en Thaïlande utilisent ces CD-ROM dans leurs classes. Par-delà l'Asie, ces CD ont été adoptés dans des universités au Pérou, en Bolivie, Équateur, Costa Rica, Brésil, Colombie et Chili.
 - 17.2. Le certificat en Gestion communautaire des ressources naturelles offert par le Coady Institute s'appuie sur trois études de cas différentes générées par les projets GCRN en Asie.
 - 17.3. Les CD dont le contenu s'inspire des projets GCRN sont utilisés dans les classes de l'université d'agronomie et foresterie d'Hue et à la Royal University of Forestry du Cambodge.
18. N'étant pas tributaire d'un seul cadre disciplinaire, la démarche GCRN est donc ouverte à une orientation **axée sur la résolution de problèmes et les personnes**. Le choix d'un cadre « participatif » n'atteste pas seulement la

préférence d'une méthode. Il indique que celle-ci est la voie que la recherche pour le développement se doit d'emprunter, dans le souci des personnes concernées et de l'application des principes démocratiques.

19. L'IP GCRN du CRDI avançait vraisemblablement le restant du système de recherche agricole internationale en reconnaissant la nécessité d'établir un **équilibre entre sciences naturelles et sciences sociales** en matière de recherche. Une telle convergence semble être achevée par les scientifiques engagés dans les actions GCRN, bien qu'on ressente le besoin d'améliorer constamment les compétences des partenaires tant en sciences naturelles qu'en sciences sociales. La participation et la rigueur du travail en sciences sociales des partenaires sont quelque peu discontinus. L'IP a répondu de façon excellente à cette exigence par l'analyse sociale et sexospécifique et d'autres méthodes. La prochaine étape consistera à élever la conceptualisation sociale et scientifique par la publication d'articles examinés par les pairs, des communications à des colloques universitaires et des conférences directives et la collaboration à des revues à comité de lecture, en n'omettant pas d'approfondir les approches de recherche participative.
20. La portée et l'impact des projets GCRN à **l'échelon local** sont notables. Les équipes de recherche commencent également à faire valoir l'**amplitude ascendante** des stratégies visant à influencer sur les politiques. Bien qu'un tel essor pyramidal soit apparent dans quelques pays, les examinateurs estiment que les fruits de cette action seront recueillis dans un laps de trois à cinq ans à la condition que l'IP continue d'appuyer les engagements courants par des mesures de soutien ciblées, bien focalisées et aptes à améliorer la qualité des interventions.
21. Avec une équipe forte d'à peine six administrateurs de programmes, le seul fait d'avoir relevé le défi posé par la gestion d'un **portefeuille** aussi diversifié (financement de plus de 100 activités de projets, dont plus de la moitié à caractère pluriannuel) constitue en soi un remarquable accomplissement de l'IP.
22. Un esprit de collaboration caractérise la **relation de l'IP avec ses partenaires**, aussi bien au niveau des projets particuliers qu'à celui du programme. En témoignent les apports substantiels des partenaires à la conceptualisation et à l'évolution de l'IP. Initialement axée sur les questions de l'environnement et des ressources naturelles, l'IP porte maintenant une attention particulière aux aspects de la gouvernance et des moyens de subsistance. Grâce à sa détermination de veiller à la sécurité des modes d'avoir des collectivités locales, le prospectus de l'IP est demeuré pertinent et solidement ancré dans les réalités.
23. Le fait d'avoir réussi à convaincre des **décideurs** de l'importance des expériences de la recherche action mises en œuvre à l'échelon

communautaire est une des réalisations remarquables de l'IP. Un nouveau respect à l'égard des capacités et des savoirs locaux était manifeste partout où les examinateurs se sont entretenus avec les cadres locaux responsables des projets GCRN. Citons quelques exemples :

- 23.1. Au Cambodge, les occasions données aux autorités d'observer les aspects pratiques des approches GCRN en gestion des ressources et gouvernance ont influé sur les règlements d'application des lois régissant la foresterie communautaire, les pêcheries et la planification des zones protégées et de la gestion des terrains. L'IP, par l'entremise de ses partenaires, a investi également dans des interventions stratégiques tels que des processus de consultation publique; elle a appuyé en outre la participation de décideurs à des réunions sur les politiques et organisé une conférence nationale de tout premier plan.
- 23.2. Au Bhutan, les principes et les approches qui sous-tendent la GCRN obtiennent un grand appui. Dans ce pays, le soutien s'est étendu à la formulation d'un cadre national prévoyant des ateliers, des consultations et l'élaboration d'études de cas qu'une conférence internationale viendra couronner en novembre 2003.
- 23.3. Le projet financé par l'IP intitulé « Catalyser l'action autour de la gestion locale de l'eau » a ciblé des événements majeurs sur ce thème (3e Forum mondial de l'eau et Forum annuel de Stockholm) avec ses deux publications intitulées "Rethinking the mosaic" et "Fluid mosaic". Les chercheurs associés ont pris part également aux discussions des groupes d'experts et à d'autres manifestations de haut niveau destinées à élever la qualité d'un dialogue informé.
24. En regard de la situation observée au Cambodge, les examinateurs ont été impressionnés par **la sensibilité démontrée envers l'égalité des sexes** dans les projets du Vietnam autant en ce qui concerne la prise en compte de la thématique et des questions de genre dans les rapports, l'attention portée à la problématique hommes-femmes et au rôle actif des femmes dans la formation et les réunions. Les influences ont été attribuées à une initiative GCRN majeure menée entre 1999 et 2001 et qui visait à renforcer les capacités en stimulant la recherche en faveur du développement durable. Ce projet a été entrepris de conjoint avec le Centre for Family and Women's Studies de Hanoi en partenariat avec l'Université Laval au Canada. À l'évidence, la faculté d'agronomie et de foresterie de l'université de Hue avait bénéficié grandement de ce programme et assimilé les principes de l'analyse sociale et sexospécifique en les incorporant dans ses recherches. Le projet utilisait une approche itérative de renforcement de capacités prévoyant des ateliers, des activités de tutorat et une recherche/mise en œuvre, modèle qui se démarque sensiblement des approches unidimensionnelles utilisées par beaucoup d'organismes ne faisant intervenir de règle que la formation.

25. GCRN a privilégié les moins nantis en adoptant d'emblée - en avance sur le système de recherche agricole internationale - un parti pris d'**atténuation de la pauvreté**. La focalisation du programme sur les écosystèmes dégradés du Cambodge, du Vietnam et du Népal ont engendré des expressions de soutien inusitées (et, plus récemment, de reconnaissance) de la part du gouvernement ainsi que de la communauté des donateurs.
26. GCRN a enregistré un succès considérable dans l'utilisation de **réseaux**. À l'intérieur de la structure en réseau, les membres participants sont fortement encouragés à articuler et à poursuivre des objectifs fixés localement. Ce maillage a facilité l'échange d'expertise, de compétences et d'expérience entre les universitaires et les institutions du Nord et du Sud et a facilité le travail de renforcement de capacités et de plaidoyer axé sur la recherche.
27. **Le réseautage** joue également un rôle pivot dans la canalisation des efforts déployés par les projets GCRN particuliers dans une présence nationale vigoureuse. Cela s'est avéré au Cambodge où l'Étude de cas GCRN et l'initiative de mise en réseau facilitent l'échange des leçons apprises parmi les projets cambodgiens et les prédispose ensemble à influencer sur les politiques et les réglementations nationales en matière de foresterie et de pêcheries communautaires, d'aménagement du territoire et de gestion participative des zones protégées.. Un maillage similaire est en voie de se tisser au Vietnam, où la convergence de projets pilotés par les universités offre le potentiel de créer une voix puissante visant à inscrire la GCRN dans la politique nationale. Un grand nombre des projets des hautes terres qui associent les populations autochtones pourraient bénéficier également de cet échange transversal.
28. Les systèmes d'**échange d'informations** via Internet installés dans la plupart des projets GCRN s'avèrent utiles pour l'apport de contenu GCRN et la divulgation des expériences. L'utilisation courante des technologies CD-ROM afin de documenter et de partager les résultats, ainsi que la documentation vidéo, ont facilité grandement l'échange d'informations avec les collègues. Le concept de Centre de ressources virtuelles, un outil d'échange interactif parmi les partenaires, est mis à l'essai dans le cadre des projets GCRN.
29. GCRN continue d'attirer, en importance croissante, un **financement parallèle** à l'appui de son action. Ces fonds ont élargi l'assiette de financement en faveur des partenaires locaux du CRDI mais, plus important encore, ils servent d'indicateur de l'appréciation accrue que manifeste la communauté des donateurs à l'égard de la pertinence des approches communautaires appliquées à la gestion des ressources naturelles et des questions touchant aux moyens de subsistance dans la région. Les partenariats GCRN avec d'autres bailleurs de fonds ont influé sur des

programmes de plus ample envergure au Cambodge, tel que celui de la FAO, de la BASD et de SIDA, et des projets comme celui de la CSD. L'IP peut tirer davantage parti des occasions de mobiliser un financement parallèle en étant plus explicite encore dans ses efforts visant à rechercher d'autres donateurs en exerçant sur eux son influence.

30. Plusieurs partenaires de GCRN (plus d'une douzaine) ont choisi de procéder à des auto-évaluations de leurs actions. Une telle démarche est assurément innovatrice et dénote un effort notable visant à instaurer une culture d'apprentissage, transparence et responsabilité. L'IP elle-même a entrepris de nombreuses **évaluations** à l'échelle des projets, principalement en interne. Elle aurait pu accorder plus d'importance aux évaluations de projets externes faisant intervenir, par exemple, les directeurs de projets d'autres sites. L'IP a suivi les conseils issus d'un examen indépendant de 1999 lui recommandant d'investir dans le renforcement des capacités à l'appui de ses institutions partenaires.
31. La **décentralisation** privilégiée par des gouvernements d'Asie crée un cadre propice à l'approche GCRN. La décentralisation devient un véhicule grâce auquel l'expérience GCRN dans un ou plusieurs sites d'un pays comme le Cambodge ou le Vietnam peut s'ériger en modèle inspirant la formulation et la mise en œuvre d'une politique de gestion des ressources naturelles. On peut également considérer que l'expérience GCRN forme le contenu concret d'un mouvement de décentralisation au travers duquel les instances du gouvernement local et les membres de la collectivité sont amenés à participer en pleine connaissance de cause. Au Bhutan, le gouvernement promeut GCRN comme un moyen tangible d'accroître la participation des collectivités locales à ses efforts de décentralisation.
32. D'**autres tendances** qui revêtent de l'importance et que GCRN pourrait explorer plus à fond qu'elle ne l'a fait jusqu'à ce jour englobent le renforcement des capacités d'organisation locales, la résolution de conflits, les moyens de subsistance durables, l'approche intégrée de la gestion des ressources naturelles prônée par le GCRAI, les liens entre environnement et santé humaine (retirant des enseignements de l'IP ÉcoSanté du CRDI) et l'agriculture.

Questions dignes d'être examinées

33. À l'intérieur d'un portefeuille qui par ailleurs couvre un éventail très ample de milieux écologiques et de ressources, l'absence d'un site de recherche-action de terrain implanté dans des zones tropicales semi-arides n'en est que plus apparente. L'IP serait bien inspirée d'envisager au moins un nouveau terrain de recherche prêtant attention aux questions qui interpellent littéralement des millions de personnes très démunies en Asie du Sud, même

si cela implique l'adjonction à l'équipe d'un nouvel administrateur de programmes.

34. Une meilleure documentation des dimensions méthodologiques de la recherche participative est essentielle si l'utilisation de la recherche participative et des méthodes connexes doit s'étendre à d'autres communautés. L'IP pourrait également expliciter davantage ses approches et ses méthodes de développement des capacités et encourager des publications sur l'étude interdisciplinaire de la gestion des ressources.
35. L'IP pourrait envisager de produire davantage de matériels à l'usage des collectivités locales et d'exercer une influence sur les décideurs à la faveur d'approches multiples (tels que des énoncés de politiques et l'organisation d'ateliers de rédaction). Une analyse judicieuse des cadres réglementaires qui caractérisent les différents pays constituera un autre point de départ important.
36. Grâce aux projets GCRN, l'IP a accumulé un riche trésor de sagesse locale. Ce qui saute aux yeux et qui réclame l'attention est un effort concerté à l'échelle du programme capable d'opérer une synthèse des leçons apprises et des pratiques exemplaires. L'analyse comparative parmi les sites d'un pays, parmi les pays d'une région et parmi les régions du continent asiatique mérite d'être réalisée. Elle ne constituera pas seulement un versant porteur d'innovations méthodologiques plus avancées et de projets de recherche-action mieux informés, elle deviendra la fontaine qui alimentera un plan d'action GCRN à la table « politique » des gouvernements qui, ayant pris acte de l'échec des économies dirigées, sont en quête de solutions de remplacement pour une gestion durable des forêts, des pêches et des zones protégées.